

Pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona o mediaci a o změně některých zákonů

Poslankyně Heleny Langšádlové, Jitky Chalánkové

(sněmovní tisk č. 426)

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Bod 1

V části první, Hlavě I, ustanovení § 8 odst. 2 se věta „*Za právní službu se nepovažuje vyjádření právního názoru mediátora v průběhu mediace na věc stran konfliktu nebo některou její dílčí otázku*“ zrušuje.

Odůvodnění:

Návrh zákona vychází ze základního principu mediace, podle něhož je posláním mediátora pomáhat účastníkům mediace v komunikaci a hledání řešení. Mediátor nesmí konflikt účastníků řešit ani jim radit v hledání řešení, naopak musí vždy zůstat striktně nestranný a v samotném předmětu mediace nezúčastněný. V souladu s tím je mediátorovi mj. zakázáno poskytovat právní služby, přičemž právními službami je nutno rozumět, např. v souladu s § 1 odst. 2 zákona o advokacii, „*zastupování v řízení před soudy a jinými orgány, obhajobu v trestních věcech, udělování právních porad, sepisování listin, zpracovávání právních rozborů a další formy právní pomoci*“. Ustanovení, podle něhož může mediátor vyjádřit právní názor, je se zákazem poskytování právních služeb ve vnitřním rozporu – vyjádření právního názoru je totiž neopominutelným prvkem či spíše formou právních porad či právních rozborů. Nadto, právní názor je ze své podstaty vždy vyjádřením subjektivním a nikoli závazným (s výjimkou právního názoru vyjádřeného soudem), které však v mediaci může nedovoleným způsobem ovlivnit průběh mediace a zároveň narušit nezbytnou důvěru účastníků k mediátorovi, resp. k jeho nestrannosti (zvláště za situace, bude-li se jednat o právní názor, který svědčí stanovisku pouze jednoho z účastníků). Navíc je nepochybné, že pro vyjádření adekvátního právního názoru je nezbytná detailní znalost celého případu, včetně všech relevantních podkladů, přičemž tento postup je při samotné mediaci nereálný a navíc odporuje jejím základním principům.

Bod 2

V části první, Hlavě II, ustanovení § 13 se část věty za středníkem „*to neplatí, je-li mediátorem advokát*“ zrušuje.

Odůvodnění:

Dohled nad dodržováním povinností stanovených mediátorovi v navrhovaném zákoně je v případě, je-li mediátorem advokát vyňat z působnosti Ministerstva spravedlnosti. Toto

ustanovení umožňuje nedůvodné rozlišování v rámci výkonu profese mediátora bez jakéhokoli ospravedlnitelného důvodu. Mediátor, jenž je současně advokát, tedy podléhá výlučně kárné působnosti České advokátní komory (dále „Komora“). Předmětným ustanovením jsou proto nepochybně oslabovány záruky jednotnosti v činnosti mediátorů, přičemž nelze opomenout, že výkon dohledu vždy plní vedle sankční funkce významnou funkci metodickou s účinkem na optimalizaci a sjednocení obecné praxe; tato funkce je dualitou dohledu zcela popřena. S ohledem na výše uvedené je proto nezbytné svěřit zajištění dohledu nad činností mediátorů jedinému subjektu, a to Ministerstvu spravedlnosti ČR jako garantu nad prováděním zákona. Z toho důvodu se doporučuje vypustit dovětek, jímž jsou mediátoři, kteří jsou současně advokáti, vyňati z dohledové působnosti Ministerstva

Bod 3

V části první, Hlavě II, ustanovení § 21 odst. 1 se text pod písm. b) *„dnem, kdy bylo do seznamu zapsáno pozastavení uložené kárným opatřením podle zákona o advokacii“* zrušuje.

Odůvodnění:

V návaznosti na dvoukolejnost v dohledové činnosti je také návrhem zákona vytvářen dvojitý systém sankcí, resp. jejich dvojitý režim (viz ustanovení níže). Důsledkem toho nejsou mediátoři jednotně motivováni k výkonu mediace v souladu se zákonem. Zatímco mediátoři, kteří nejsou advokáty, se každým jednotlivým porušením povinnosti dopustí správního deliktu pod hrozbou značné finanční sankce, mediátoři, jež jsou současně advokáty, se dopustí kárného provinění pouze při závažném nebo opakovaném porušení zákona, a to navíc při absenci nevyhnutelné hrozby výrazné sankce. Návrhem zákona je tedy opakovaně umožněn dvojitý režim mezi mediátory, přičemž ustanovení ilustruje zejména nekoncepční pojetí posledních změn návrhu zákona, jelikož v případě mediátorů, kteří jsou advokáti, je jednou z možných sankcí pozastavení činnosti advokáta, a z tohoto důvodu ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) návrhu zákona o mediaci pozbude smysl.

Bod 4

V části první, Hlavě II, ustanovení § 23 odst. 1 se část věty za středníkem *„to neplatí, je-li žadatel advokátem“* zrušuje.

Odůvodnění:

Přestože je jednou ze základních idejí návrhu zákona jednotný standard dovedností mediátora, resp. jejich prokazování složením zkoušky u Ministerstva spravedlnosti, mediátoři, kteří jsou současně advokáti, jsou z tohoto systému vyňati a zkoušku skládají výhradně u Komory. Tato neodůvodněná výjimka koncept jednotných standardů narušuje a popírá, přičemž návrh

zákonu negarantuje záruky stejnosti kvalifikačních předpokladů. Je irelevantní, že Komora jinak zajišťuje vzdělávání advokátů, neboť činnost mediátora není součástí výkonu advokacie. Navrhovaná úprava je nejen nekoncepční, ale zavádí rovněž nedůvodné rozlišování ve vztahu k ostatním profesím, kde jsou zkoušky stanoveny jednotně. Pro odstranění dvojího režimu mezi jednotlivými skupinami mediátorů je proto nezbytné, aby byla zkouška v případě všech mediátorů vykonávána u Ministerstva spravedlnosti ČR. Z toho důvodu je třeba vypustit dovětek, jímž jsou mediátoři, kteří jsou současně advokáty, vyňati při prokazování kvalifikace z působnosti Ministerstva.

Bod 5

V části první, Hlavě II, ustanovení § 23 se text odst. 6 „*Pro žadatele, kteří jsou advokáty, zajišťuje zkoušky mediátora Česká advokátní komora podle zákona o advokacii*“ zrušuje a současně se následující odstavce přečíslovávají.

Odůvodnění:

V návaznosti na text výše je žádoucí, aby byla současně zrušena výjimka u mediátorů, kteří jsou současně advokáty, ve vztahu ke složení zkoušky Ministerstvu spravedlnosti, ale i působnost České advokátní komory v této otázce. Předmětné ustanovení opětovně zavádí dvojí režim mezi jednotlivými skupinami mediátorů. Pro zajištění jednotných standardů při výkonu mediace je proto nezbytné, aby byla zkouška v případě všech mediátorů vykonávána výhradně u Ministerstva spravedlnosti ČR

Bod 6

V části první, Hlavě II, ustanovení stávajícího § 23 odst. 7 (nově odstavce 6) se slova

„Obsahem zkoušek je ověření odborných znalostí a dovedností potřebných pro výkon činnosti mediátora, a to z oblasti mediace a dalších způsobů mimosoudního řešení sporů včetně příslušné právní úpravy, mediačních technik, základních lidských práv a svobod, občanského, obchodního a pracovního práva, rodinného práva, práva na ochranu spotřebitele, občanského práva procesního a základů psychologie a sociologie“

nahrazují slovy

„Obsahem zkoušek je ověření odborných znalostí a dovedností potřebných pro výkon činnosti mediátora, z oblasti mediace, mediačních technik, základů psychologie a sociologie a dále z oblasti základních lidských práv a svobod, občanského, obchodního a pracovního práva, rodinného práva, práva na ochranu spotřebitele, občanského práva procesního v rozsahu, který má přímou souvislost s mediačním procesem.“

Odůvodnění:

S ohledem na účel mediace a na vymezení principů tohoto způsobu řešení konfliktů je nezbytné, aby uchazeč o zapsání do seznamu mediátorů splňoval a prokázal kvalifikaci zejména v oblasti dovedností v komunikaci a v technikách vedení mediace. Právní znalosti nejsou pro činnost mediátora klíčové, proto není nutné, aby mediátor prokazoval znalosti z oblasti práva v navrhovaném rozsahu, který se přibližuje státním zkouškám v oboru právo. Konkrétní náplň zkoušky bude sice stanovena prováděcím předpisem, je však nezbytné, aby zákon stanovil prováděcímu předpisu jasné mantinely, tedy adekvátní rozsah zmocnění. S ohledem na podstatu mediace je zejména žádoucí, aby byl již z dikce zákona zřetelný důraz kladený na mediační dovednosti a zároveň aby bylo akcentováno, že znalost práva je nutná pouze v rozsahu, který přímo souvisí s výkonem mediační činnosti. Z toho důvodu je třeba upřesnit navrhovanou formulaci předmětného ustanovení.

Bod 7

V části první, Hlavě III, ustanovení § 27 se odst. 6 „*Mediátor, který je advokátem, není odpovědný za správní delikty podle tohoto zákona*“ zrušuje.

Odůvodnění:

Jak plyne již z předešlých ustanovení návrhu zákona, zejména posledními změnami je vytvářen dvojitý systém sankcí, resp. jejich dvojitý režim činnosti mediátorů. Důsledkem toho nejsou mediátoři jednotně motivováni k výkonu mediace v souladu se zákonem. Zatímco mediátoři, kteří nejsou advokáty, se každým jednotlivým porušením povinnosti dopustí správního deliktu pod hrozbou značné finanční sankce, mediátoři, jež jsou současně advokáty, se dopustí kárného provinění pouze při závažném nebo opakovaném porušení zákona, a to navíc při absenci nevyhnutelné hrozby výrazné sankce. Předmětné ustanovení navíc umožňuje rozdílné trestání za totožné skutky, což je nepřijatelné a odporuje základním principům trestání v právním státě.

Aby byl garantován jednotný standard při výkonu mediace, je nezbytné, aby byl jednotný dohled nad činností všech mediátorů doprovázen jednotnými sankčními nástroji. Návrh zákona (a změna zákona o advokacii) přitom zakládá nerovnost mezi mediátory, jelikož upravuje na jedné straně správní delikty pro každou skupinu jinak. Odlišnost úpravy ale není pouze v označení či v právním předpisu, v němž je obsažena, ale zejména:

- 1) v závažnosti porušení povinnosti, jež už může být kvalifikováno jako delikt či provinění – zatímco v případě mediátora, který není advokátem, je to každé jednotlivé porušení povinnosti, v případě mediátora, jenž je advokátem, jen porušení závažné nebo opakované
- 2) v závažnosti hrozící sankce, jež může být uložena – zatímco v případě mediátora, který není advokátem, se vždy jedná o finanční pokutu, v případě mediátora, jenž je

advokátem se může jednat pouze o napomenutí či veřejné napomenutí bez finanční sankce.

S ohledem na výše uvedené je nebytné, aby byly odstraněny bezdůvodné rozdíly v trestání mezi skupinami mediátorů a byl stanoven jednotný standard trestání.

Bod 8

V části druhé, ustanovení § 29 odst. 2 se věta „*Mediátorem podle věty první může být pouze osoba, která má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle jiného právního předpisu vyžadováno pro výkon advokacie; to neplatí v řízení o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá z rodinných vztahů.*“ zrušuje.

Odůvodnění:

Změna občanského soudního řádu, tedy nastavení možnosti soudu nařídít účast na mediaci, resp. na prvním informačním setkání, je zcela zásadním a žádoucím prvkem úpravy. Vyloučení mediátorů, kteří nejsou advokáty, z možnosti participovat na této formě mediací, a to ve všech věcech kromě rodinných (tzn. potenciálně veškeré spory majetkové, ze závazkových smluvních vztahů, pracovní, obchodní, spotřebitelské atd.) je zcela neodůvodněná a v rozporu s principem rovnosti, resp. rovných příležitostí, stejně jako základními principy podnikání, zejména v oblasti pravidel hospodářské soutěže. Pro řádný výkon činnosti mediátora je již jeho odborná kvalifikace (včetně základních právních znalostí) součástí povinné zkoušky mediátora, proto je násobení požadavku na vysokoškolské právnické vzdělání zcela nadbytečné.

Navíc mediátor, a to samozřejmě ani ve věcech nařízených soudem, není povolán k tomu, aby spor řešil ani či aby navrhoval či doporučoval jeho řešení, v tomto kontextu tedy aby jakkoli využíval své právní erudice. Kvalifikací mediátora, a to též z podstaty navrhovaného zákona, je dovednost v technikách komunikace a mediace, tedy taková dovednost, která přímo nesouvisí s kvalifikací v oblasti práva, a navíc podmíněné vysokoškolským vzděláním v oblasti práva.

Návrh zákona v tomto kontextu bez ospravedlnitelného důvodu upřednostňuje advokáty, a to navíc v oblasti výkonu mediace, která bude mít vždy, zejména pak zpočátku účinnosti zákona (než vejde institut mediace v obecnou známost u široké veřejnosti), významný kvantitativní charakter. Vzhledem ke skutečnosti, že výkon mediace je způsobem podnikání, takové privilegování jedné skupiny mediátorů jako podnikatelů je bezdůvodnou výhodou, přičítací se pravidlům hospodářské soutěže. Zároveň nelze opomenout, že uvedená úprava bezdůvodně zasahuje do právního postavení účastníků, resp. uživatelů služeb mediace, neboť jim ex lege upírá možnost svobodné volby mediátora jako dodavatele služby mediace. Nadto nelze opomenout, že navrhovaná úprava zcela paradoxně zvýhodňuje nikoli právníky (jakkoli by

byl i takový přístup v kontextu výše uvedeného neoprávněný), nýbrž pouze profesní skupinu advokátů. Takový přístup vede ke značně absurdním závěrům, neboť naznačuje, že mediátoři, jenž nejsou advokáty, jsou méně kvalitní skupinou mediátorů, přičemž lze předpokládat, že na základě obsahu zákona mohou k obdobnému úsudku dospět rovněž uživatelé služeb mediace. **Takový přístup se přímo příčí pravidlům hospodářské soutěže; je totiž nepřipustné, aby zákonný předpis bez věcného důvodu předem a paušálně snižoval dobré jméno či dojem kvality poskytovaných služeb jedné skupiny podnikatelů a tím vytvářel prostor pro podnikání jiné skupiny podnikatelů v tomtéž oboru.**

Bod 9

V části šesté se ustanovení § 34, § 49a a § 49b zrušuje.

Odůvodnění:

Jak již bylo výše uvedeno, pro odstranění duality zákona a naopak zajištění jednotných standardů při výkonu mediace je nezbytné, aby všichni mediátoři bez ohledu na jejich předchozí profesi podléhali jednotným pravidlům, zejména tedy aby i mediátoři, kteří jsou advokáty, v plné míře podléhali ustanovením zákona o mediaci a nebyli vyňati z působnosti Ministerstva spravedlnosti ČR. S ohledem na výše uvedené, bude-li v zákoně tento princip respektován, nemá změna zákona o advokacii v kontextu uvedených bodů význam.

V Praze dne 30.1.2012

Helena Langšádlová

Jitka Chalánková